



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Hugo Morken, 55572023

Vår dato
03 SEPT. 2009

Dykkar dato
15.8.2009

Vår referanse
09/9505
Dykkar referanse

Hardangerbrua AS
5781 Lofthus

Klagesak etter offentleglova – Krav om innsyn i postlistene til Hardangerbrua AS

Fylkesmannen viser til ekspedisjon motteken her den 21.8.2009.

Saka gjeld krav frå Per Nordø om innsyn i Hardangerbrua AS (heretter: "Hardangerbrua") sin postjournal.

Hardangerbrua AS har ved e-post av 21.4.2009 avvist kravet under tilvising til at offentleglova ikkje gjeld for selskapet. Avvisninga er påklaga av Per Nordø ved klage av 6.8.2009.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen legg til grunn at Hardangerbrua ved oversendinga av saka til Fylkesmannen har tatt klagen til handsaming. Klagen er ikkje avvist. På dette grunnlag finn også Fylkesmannen for vår del grunn til å ta klagen opp til handsaming, utan å gå nærmare inn på spørsmålet om klagen er rettidig framsett, jf. forvaltningslova § 30, jf. § 29, jf. § 31.

Vidare legg Fylkesmannen til grunn at Hardangerbrua meiner at saka kan handsamast på grunnlag av dei opplysningane om selskapet som går fram av dei saksdokumenta som Fylkesmannen har fått tilsend. I det vidare tek difor Fylkesmannen utgangspunkt i dei opplysningane om selskapet, herunder styreleiars arbeidsoppgåver, som framgår av den juridiske utgreiinga som selskapet har innhenta frå Advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund AS v/advokat Svein Aage Valen, dagsett 28.5.2009.

Endeleg legg vi til grunn at dei nærmare vurderingane som ligg til grunn for Hardangerbrua sitt syn går fram av den nemnde juridiske utgreiinga. Fylkesmannen tek derfor utgangspunkt i dei vurderingane som her er gjort ved vår vidare overprøving av det påklaga avvisningsvedtaket.

På dette grunnlag legg Fylkesmannen til grunn at det er semje om at Hardangerbrua som utgangspunkt er omfatta av offentleglovas verkeområde, jf. § 2 første ledd bokstav c. Vidare er det semje om at unntaket i lovas § 2 første ledd andre punktum ikkje er aktuelt i saka.

Det rettslege grunnlaget for selskapets avvisning av innsynskravet er føresegna i offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a der det går fram at offentleglova likevel ikkje gjeld for *"sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling"*.

Spørsmålet er om Hardangerbrua kan seiast å ha "fast tilsette i administrativ stilling". Om selskapet ikkje finnast å ha dette, medfører føresegna at offentleglova ikkje gjeld for selskapet. Følgjen av dette vil vere at korkje innsynsretten eller journalføringsplikta som følgjer av lova vil gjelde for selskapet. Eit krav om dokumentinnsyn etter reglane i offentleglova vil då kunne avvistast.

I foredraget til kongeleg resolusjon av 17.10.2008 er det på side 7 sagt følgjande om den aktuelle føresegna:

"Departementet opprettheld dessutan forslaget om at det bør gjelde eit generelt unntak for sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette. Slike rettssubjekt vil faktisk sett ikkje ha moglegheit til å følgje opp lova frå dag til dag. Det avgjerande bør likevel vere om rettssubjektet har nokon fast tilsette i administrativ stilling, sidan det er slikt personell som eventuelt praktisk sett kan handtere journalføring og innsynskrav. Utkastet er difor presisert for å vareta dette."

Bakgrunnen er ytterlegare presisert i foredraget side 63-64:

"Etter andre ledd bokstav a gjeld ikkje lova for sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling. Bakgrunnen for denne regelen er at det ikkje vil vere praktisk mogleg for rettssubjekt utan fast tilsette å praktisere lova frå dag til dag. Føresegna må praktisrast med dette for auge. Rettssubjekt som berre har eit styre eller liknande organ, men ingen fast tilsette, ville falle utanom lova etter denne føresegna. For selskap som heller ikkje har eit styre, t.d. eit ansvarleg selskap med berre deltakarar, gjeld tilsvarande. Dette vil også gjelde der meir daglege gjeremål blir utført av sjølvstendige oppdragstakarar, t.d. ein advokat, som ikkje er tilsett hos rettssubjektet. Også sjølvstendige rettssubjekt som berre har fast tilsette i periodar av året vil falle utanom. Har rettssubjektet berre ein deltidstilsett vil det måtte vurderast konkret, ut frå storleika på stillingsdelen og kor ofte vedkommande arbeider, om selskapet er omfatta av lova. I kravet om at det må dreie seg om fast tilsette i administrativ stilling ligg det at eit selskap med ein eller fleire fast tilsette, men der ingen av disse har administrative stillingar, til dømes eit selskap som berre har ein fast tilsett gartnar eller vaktmeister, ikkje vil vere omfatta av lova. Bakgrunnen for dette er at ei praktisk etterleving av offentleglova krev administrativt personale som kan følgje ho opp i det daglege."

Etter det opplyste mottek Einar Lutro, i tillegg til styrehonorar, løn som "arbeidande styreleiar" for 50% stilling. Han er den einaste som arbeidar i selskapet og i tillegg til å vere dagleg leiar har han også til oppgåve å utføre løpande administrativt arbeid, som handtering av post med vidare, samt annan kontordrift. Fylkesmannen registrerar at Hardangerbrua meiner Lutro er å rekne for tilsett i selskapet, og at stillinga er å rekne for ei "administrativ stilling". Selskapet kvalifiserar difor ikkje automatisk for unntak som selskap utan tilsette i administrativ stilling etter offentlegforskrifta. Vi sluttar oss til selskapets vurderingar på disse punkt. Vi vil likevel peike på at vi finn det unaturleg å skilje mellom leiaroppgåver og administrative oppgåver slik selskapet har gjort. For ei slik samansett stilling som det her er tale om, finn Fylkesmannen det tilstrekkeleg å fastslå at Lutro er tilsett i 50% stilling og at det ligg til stillinga å utføre dei administrative oppgåvene i selskapet.

Når Hardangerbrua likevel er kome til den konklusjon at selskapet ikkje vert omfatta av offentleglova skuldast dette at Lutro ikkje er tilsett i full stilling. For dette tilfellet følgjer det av det ovanfor nemnde foredraget til kongeleg resolusjon av 17.10.2008 side 63:

”Har rettssubjektet berre ein deltidstilsett vil det måtte vurderast konkret, ut frå storleika på stillingsdelen og kor ofte vedkommande arbeider, om selskapet er omfatta av lova.”

Ved den konkrete vurderinga må det leggjast vekt på føremålet med unntaket i offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a, som er å unnta rettssubjekt som ikkje har praktisk moglegheit for å praktisere lova frå dag til dag.

Vidare vil Fylkesmannen vise til formålet med offentleglova som går fram av lovas § 1:

”Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.”

Formålsføresegna har rettsleg verdi ved tolkinga av dei andre føresegnene i lova, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 114. Det gjeld også ved tolkinga av forskriftene til lova. At omsyna i formålsføresegna gjer seg gjeldande, vil kunne tilleggast stor vekt i dei tilfelle der det er tvil om rekkjevidda av eit unntak. Ved handsaminga av lova i Stortinget understreka Justis-komiteen at “[v]ed tvil om tolkning skal en prinsipielt sett falle ned på det som er mest i tråd med formålsparagrafen”, jf. Innst. O. nr. 41 (2005-2006) side 4. Formålet med offentleglova trekk klart i retning av å gje innsyn.

Hardangerbrua forvaltar store verdier, herunder tilskot frå eigarkommunane og innkravde førehandsbompengar, knytt til prosjektet bygging av bru over Hardangerfjorden. Dette er eit prosjekt med stor offentleg interesse, og det er også dei som er kritiske til prosjektet. Selskapet er heileigd av offentlege interesser. Vi finn derfor at fleire av omsyna i formålsføresegna til offentleglova gjer seg gjeldande. Hardangerbrua er eit offentleg prosjekt. For å sikre tillit til prosjektet er det viktig med openheit. Ålmenta bør derfor ha slik moglegheit for å føre kontroll med prosjektet som dokumentinnsyn etter offentleglova gir. Når Hardangerbrua forvaltar så store offentlege verdier som dei gjer, og har ei slik finansiell styrke som dei har, må det til ein viss grad forventast at dei bestreber seg på å etterkome offentleglova. Slik Fylkesmannen ser det, har det formodninga mot seg at det var eit tilfelle som Hardangerbrua ein hadde i tankane då ein vedtok føresegna i offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a. Vi viser i så måte til at det i førearbeida til lova er uttalt at den aktuelle forskriftsheimelen var aktuell ”for verksemdar, f.eks. innanfor kulturområdet, som er så små at det vil vere urimeleg byrdefullt å etterleve offentleglova”, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 117. Fylkesmannen vurderar det ikkje til å vere ”urimeleg byrdefullt” for Hardangerbrua å etterleve offentleglova. Vi kan etter dette vanskeleg sjå at unntaksføresegna rekk så langt som å omfatte eit tilfelle som Hardangerbrua.

Frå Hardangerbrua si side er det vist til at Lutro har ei svært fleksibel arbeidsordning slik at arbeidet kan kombinerast med andre styre- og tillitsverv han har. Han har ikkje faste arbeidstider kor administrative oppgåver knytt til Hardangerbrua vert utført. Når slike

oppgåver vert utført avhenger av kva andre oppgåver Lutro har. Hardangerbrua kan derfor vanskeleg handtere offentleglovas løpande krav.

Fylkesmannen ser at dette kan vanskeleggjere Hardangerbrua si moglegheit for å praktisere lova så regelmessig som det er ønskeleg. Mellom anna vil det vere vanskeleg for selskapet å avgjere innsynskrav så raskt som ein kunne ønske. Vi kan likevel ikkje sjå at dette åleine kan vere eit avgjerande moment for å unnta selskapet frå å gå inn under offentleglova sitt verkeområde. Ved vurderinga av lovas krav til når innsynskrav skal avgjerast ("utan ugrunna opphald") må ein ta omsyn til at selskapet har den fleksible arbeidsordning som det har når det gjeld utføringa av dei administrative oppgåvene, samt at selskapet ikkje har fulltidstilsette.

Utan at vi legg avgjerande vekt på det finn Fylkesmannen likevel grunn til å peike på at det frå Hardangerbrua si side er opplyst at ein fører postlister, noko ein har gjort sidan 2006. I så måte vil det ikkje medføre noka vesentleg ekstrabelastning for selskapet om det vert underlagt journalføringsplikta i offentleglova. Vidare er det opplyst at omfanget av dei administrative oppgåver i selskapet er svært begrensa, berekna til om lag 25% av stillinga. Ut frå dette gjer Fylkesmannen den slutning at korrespondansen til og frå Hardangerbrua har eit begrensa omfang, og at det ikkje vil innebere noka større belastning for selskapet å etterleve offentleglova sine reglar om dokumentinnsyn. Vi finn det derfor sannsynleg at det er praktisk mogleg for selskapet å etterleve offentleglova sine krav innanfor den administrative stilling som styreleiar har i selskapet.

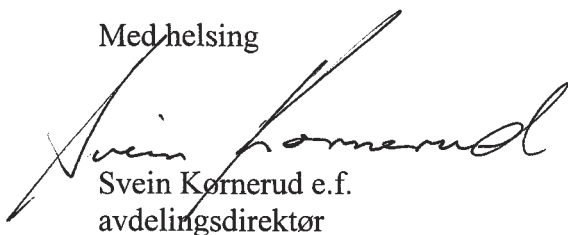
Fylkesmannen i Hordaland finn ikkje at det er heimel for å unnta selskapet frå offentleglova sitt verkeområde etter føresegna i offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a. Vi finn derfor ikkje at Hardangerbrua hadde heimel for å avvise å ta Per Nordø sitt krav om dokumentinnsyn opp til handsaming. Avvisingsvedtaket vert å oppheve, og Hardangerbrua må handsame det framsatte kravet om dokumentinnsyn.

Vi gjer merksam på at for sjølvstendige rettssubjekt som kjem inn under offentleglova etter § 2 første ledd bokstav c, slik Hardangerbrua gjer, "gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tok til å gjelde", jf. offentleglova § 33 andre ledd. Offentleglova tok til å gjelde den 1. januar 2009, jf. Kgl res. av 17. oktober 2008 nr. 1118.

Vedtak: Klagen vert teken til følge. Hardangerbrua AS sitt avvisingsvedtak av 21.4.2009 vert oppheva.

Fylkesmannens vedtak er fatta i medhald av offentleglova § 32 første ledd. Vedtaket kan ikkje påklagast, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Med helsing



Svein Kørnerud e.f.
avdelingsdirektør



Hugg Morken
rådgjevar

Kopi: Per Nordø, Absalon Beyersgt. 45, 5034 Bergen